

LAS PROVINCIAS Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA: POTENCIAS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL

Olga Lucía Zapata-Cortés

Académica Universidad de Antioquia, Medellín Colombia

Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co

Resumen

El proceso de descentralización colombiano desencadenó una serie de reformas y cambios institucionales que han incidido en el relacionamiento multinivel y las estrategias de integración y de planeación y desarrollo regional a lo largo del territorio nacional. Así, cambios como la elección popular de gobernantes, la obligación de gobernar por medio de planes de desarrollo y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prometían una mejor organización del proceso de planeación debido a que introducían nuevas figuras para potenciar la cooperación intermunicipal, la integración regional y la justicia territorial.

En Colombia existen 49 asociaciones intermunicipales, cuyos objetivos y propósitos están en función de problemas y necesidades comunes. Entre los logros generales de estas experiencias se encuentran: los espacios de diálogo entre los municipios, la intervención de problemáticas comunes mediante proyectos de inversión regional, así como el mejoramiento de la planeación y ordenamiento del territorio. Por otra parte, los desafíos se concentran en el insuficiente financiamiento para la operación y sostenibilidad de las asociaciones y el poco apoyo de los gobiernos departamental y nacional. Pero, las recientes regulaciones apuestan por un mejor proceso de ordenación y planeación del territorio basado en la diversidad de municipios que tiene el país, aspecto que entraría a cumplir con los desafíos del proceso de descentralización y la competitividad de Colombia.

Palabras clave: *Cooperación intermunicipal, integración regional, relaciones intergubernamentales, gobernanza, justicia territorial.*

Abstract

The Provinces and the Metropolitan Areas in Colombia: Powers for Integration and Regional Development.

The process of Colombian decentralization triggered a series of reforms and institutional changes that have influenced the multilevel relationship and integration strategies and regional planning and development throughout the national territory. Thus, changes such as the popular election of governors, the obligation to govern through development plans and the Organic Law of Territorial Ordering promised a better organization of the planning process because they introduced new figures to enhance inter-municipal cooperation, regional integration and territorial justice.

In Colombia, there are 49 intermunicipal associations, whose objectives and purposes are based on common problems and needs. Among the general achievements of these experiences are: the spaces for dialogue between municipalities, the intervention of common problems through regional investment projects, as well as the improvement of planning and land management. On the other hand, the challenges are concentrated on the insufficient financing for the operation and sustainability of the associations and the meager support of the departmental and national governments. However, recent regulations favor a better outlining and planning process based on the diversity of municipalities that the country has, which would meet the challenges of the decentralization process and the competitiveness of Colombia.

Keywords: *Inter-municipal cooperation, regional integration, intergovernmental relations, governance, territorial justice.*

Introducción

El proceso de descentralización iniciado en la década de 1980 en Colombia, desencadenó una serie de reformas y cambios institucionales que han incidido en el relacionamiento multinivel y las estrategias de integración y de planeación y desarrollo regional a lo largo del territorio nacional. Aunque han sido varias las normas y procedimientos que se han generado desde entonces, sobresalen las siguientes: Uno de los primeros cambios fue la elección popular de alcaldes (en 1988) y gobernadores (1991), mediante el Acto legislativo 01 de 1986 y la Constitución Política de 1991¹ respectivamente. Un segundo cambio

¹ La promulgación de una nueva constitución desencadenó numerosas transformaciones institucionales

importante fue la promulgación de la Ley 152 de 1994 que ordena la elaboración de planes de desarrollo para llevar a cabo la gestión y gobierno de todos los niveles gubernamentales. Esta ley puede denominarse como un evento definitorio de gran importancia para la institucionalidad del país, especialmente para los niveles intermedio y local ya que obliga a que las autoridades gobiernen por medio de planes de desarrollo que se coordinan y mantienen coherencia, potenciando así el desarrollo de las regiones al tiempo que limita las prácticas clientelistas al delimitar la actuación de los mandatarios. Además, los gobernantes locales pueden definir políticas prioritarias según las características de sus poblaciones, así como sus capacidades técnicas, logísticas, financieras y de personal.

Más recientemente, en 2011, y como complemento de la ley anterior, se promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) con la que se esperaba una mejor organización del proceso de planeación al introducir nuevas figuras para potenciar la cooperación intermunicipal, la integración regional y la justicia territorial. Hay que destacar que todo ello trajo consigo numerosos cambios en las competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales, lo que produjo cambios de relacionamiento multinivel que en un primer momento, entre 1988 y 1994, provocaron la fragmentación de la relación departamento-municipio en tanto se dio más importancia a la municipalización de las decisiones políticas mientras se daba la pérdida de funciones de los departamentos (Zapata, 2012).

Así pues, las reformas descentralizadoras cambiaron las reglas del juego político al reestructurar aspectos como la administración territorial, la relación Estado–sociedad, la relación Estado–economía, la desconcentración administrativa, la modernización de los sistemas de recaudo de impuestos, la elección de los mandatarios locales, la delegación de responsabilidades de la nación a los municipios, las finanzas municipales, las transferencias de la nación, modernización de los instrumentos de gobierno (planes estratégicos, programas y políticas públicas) entre otros. Todo ello, influyó notoriamente en el desempeño de los entes territoriales, así como en las relaciones que se generaban entre éstos.

En lo que se refiere a la asociación intermunicipal, hay que puntualizar que este ha sido un objetivo del gobierno nacional desde la reforma constitucional de 1968, mediante el Acto legislativo 01 de 1968 (artículo 63), cuyo propósito se centró inicialmente en la prestación de servicios públicos. Posteriormente se promulgó la Ley 1 de 1975 sobre asociación de municipios, con su posterior reglamentación por el Decreto 1390 de 1976. Luego, en las

(cambios en las reglas de juego) que no solo terminaron por redefinir los roles y competencias de todos los niveles territoriales, sino la relación Estado-sociedad y la introducción de nuevos actores en la gestión pública; pero lo más prometedor era con la Constitución Política de 1991 surgió la posibilidad de crear otros entes territoriales, como las regiones, provincias y territorios indígenas, los cuales entrarían al juego político-administrativo en el escenario colombiano, aunque se tuvo que esperar 20 años para que esto fuera posible.

décadas de 1980 y 1990 se incrementó la apuesta por la municipalización, es decir, se dio más importancia al papel del municipio en el desarrollo del país (Zapata, 2014). Todos estos antecedentes, quedaron consignados en la Constitución Política de 1991 (artículos 289, 306, 319 y 321) que establece la asociación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno de manera horizontal y vertical, según las competencias y los objetivos y metas de dicha cooperación. Así por ejemplo, en materia de infraestructura vial la cooperación se ejecuta entre municipios y departamentos, aunque es el departamento el que tenga la mayor responsabilidad en esta función. A pesar de que algunas experiencias de asociación municipal en Colombia existan desde 1991, con la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 se esperaba un incremento de ésta y otras figuras de cooperación e integración regional, ya que apela a los principios de: *regionalización* que promueve la creación de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación con miras a fortalecer la unidad nacional; *solidaridad y equidad territorial*, que fomentan las relaciones multinivel basadas en la cooperación; y *asociatividad* que estimula la asociación entre entidades territoriales.

Entonces, a partir de 2011 se empezaron a implementar diferentes figuras de asociación, tales como las provincias, las regiones, las alianzas estratégicas, entre otras, las cuales en conjunto con otras figuras de larga tradición, como las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, generan potencialidades para la consolidación de programas de integración regional así como la formulación de políticas y programas para lograr la justicia territorial, problema que desde finales del siglo XIX ha sido una ilusión para mejorar el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo.

Si bien, estudios académicos y de evaluación de estas formas de colaboración intermunicipal son abundantes en Colombia, no se observan investigaciones sobre el impacto de éstos esquemas en la justicia territorial y la planeación participativa en el país. Ello deja el interrogante por las verdaderas potencialidades de estas figuras para lograr los propósitos para los cuales fueron creados. Por ejemplo, se promueve la creación de provincias administrativas y de planeación, condicionadas a una variable geográfica, ya que se requiere que los municipios que constituyan la provincia sean geográficamente contiguos; sin embargo, deja por fuera la deficiente comunicación entre ellos, debido no solo a limitaciones geográficas o cartográficas, sino al escaso desarrollo de infraestructura vial para mejorar dicha comunicación. Además, está el asunto de la financiación y las dificultades para garantizar la sostenibilidad de estos esquemas asociativos, ya que esto puede dificultar el logro de objetivos como la asociatividad, la cooperación y la creación de regiones; inclusive, la pretensión de asociación entre regiones económicamente desarrolladas con otras menos desarrolladas, podría incrementar la inequidad regional. De ahí que la descripción de los efectos que este tipo de formas colaborativas generan en el territorio es fundamental para entender su gestión, así como los retos que enfrentan desde el punto de vista del gobierno y la ciudadanía.

El presente artículo se compone de tres secciones. En una primera sección se exponen los principales desarrollos normativos e institucionales que orientan los diferentes esquemas asociativos vigentes en el país a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en 2011, con un especial interés en las figuras de colaboración intermunicipal. En una segunda sección se profundiza en las figuras de las provincias y las áreas metropolitanas, de manera que se puedan contrastar algunos desafíos que estos dos esquemas generan, en tanto las provincias son de reciente creación y reglamentación, apropiadas para los municipios pequeños y rurales; mientras que las áreas metropolitanas ya tienen un recorrido en el ámbito municipal por más de 20 años, convirtiéndolas en un esquema tradicional de asociación y colaboración intermunicipal de entidades conurbadas y de mayor tamaño. Finalmente, la tercera sección está destinada para las reflexiones finales.

La Colaboración Intermunicipal: Marco Normativo e Institucional

En Colombia, el municipio es considerado la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Su importancia radica en que a este nivel de gobierno le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución Política, artículo 311).

Sin embargo, ello no lo ha librado de cuestionamientos y debates políticos y académicos acerca de su importancia y competencias, en parte debido al contexto de violencia, presencia de grupos armados ilegales, así como problemas de narcotráfico, corrupción y cooptación del Estado (Garay, 2010; Gutiérrez, 2010). Algunos de esos cuestionamientos han girado alrededor de preocupaciones por el tamaño de los municipios y su incapacidad de sostenerse financieramente, lo cual se refleja en las diferentes metodologías que se han implementado a la hora de categorizarlos y medir su eficacia (Maldonado, 2004), evidenciando con ello la debilidad institucional de todos los niveles de gobierno y no solo de los municipios (Hernández, 2003). También se les cuestiona su poca capacidad para erradicar la violencia. En muchos casos se los ha denominado como escondites de bandidos y terroristas debido a la inseguridad permanente en que se encuentran, originado por la poca presencia estatal y la insuficiente o débil institucionalidad que llega a estos municipios. Asimismo, se les cuestiona su capacidad técnica (Gómez, 2003) y fiscal, el nivel educativo de los funcionarios y tomadores de decisiones, su insignificante peso electoral, entre otros.

Y a pesar de los numerosos cuestionamientos a la figura municipal, existe un consenso generalizado entre sus defensores de las ventajas de éstos para la democracia y el

fortalecimiento de la institucionalidad. Al respecto Navas (2003) expone como ventajas: la proximidad, conocimiento mutuo de los ciudadanos, fuertes capacidades de control ciudadano, condiciones adecuadas para la participación democrática, formulación e integración de demandas colectivas y asignación equitativa de recursos.

A partir de esa realidad, las reformas emprendidas desde la década de 1980 han pretendido fortalecer los diferentes niveles de gobierno para que cumplan con sus respectivas funciones y aporten al desarrollo integral del país. Una de las estrategias para lograr esto son los esquemas asociativos, los cuales “adquieren una relevancia particular, en la medida que permiten impulsar estrategias de desarrollo eficaces y construir o reconstruir procesos regionales sólidos a partir de los gobiernos locales, con la participación del sector privado, para generar alianzas entre instituciones y organizaciones para promover el ordenamiento y el desarrollo territorial” (DNP, 2013a, p. 6).

Entonces, ante las limitaciones de las entidades territoriales para resolver problemas e implementar soluciones que busquen el bienestar de sus habitantes, los esquemas asociativos se convierten en “instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parten de las propias entidades territoriales de manera coordinada para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual sino de estrategias conjuntas en un espacio geográfico concreto” (DNP, 2013a, p. 6). Los esquemas asociativos (ver cuadro 1) en Colombia se conforman por dos o más entidades territoriales de manera voluntaria para:

- Prestar conjuntamente servicios públicos.
- Cumplir funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.
- Ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación.
- Procurar el desarrollo integral de sus territorios; en temas estratégicos como competitividad y desarrollo regional (Ley 1454 de 2011, artículo 17; DNP, 2013a, p. 25).

Y, los esquemas asociativos que se conforman se consideran entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. De ahí que se obliga a que cada ente territorial autorice un presupuesto anual que será destinado a la nueva entidad, sin que ello signifique la generación de nuevos gastos de funcionamiento o el incremento de la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen (Ley 1454 de 2011, artículo 17). Además, la asociatividad territorial toma en consideración criterios como: conservación de biodiversidad para el bienestar humano, equidad territorial, responsabilidad territorial, política de interés común inter-jurisdiccional y perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica para la sostenibilidad y logro de sus objetivos (DNP, 2013a, p. 14).

Cuadro 1.
Relación de los esquemas asociativos vigentes en Colombia

Esquema asociativo	Normas que lo regulan	Principales requerimientos
Asociaciones de Entidades Territoriales* (Asociación de <u>municipios</u> , Asociación de departamentos, Distritos, Áreas Metropolitanas)	Constitución Política (artículo 286, 287), Ley 136 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 489 de 1998, Ley 614 de 2000, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001, Ley 1454 de 2011 (artículo 14), Decreto 3680 de 2011, Ley 1551 de 2012	Identificación de problemáticas comunes, la cual se constituye en el objeto de la asociación. Expresión de la voluntad de las entidades territoriales de asociarse. Autorización de los concejos municipales a los respectivos alcaldes, para suscribir el convenio de asociación o contrato plan de conformación de la AM. Adquisición de la personería jurídica de la asociación una vez se ha suscrito el convenio asociativo por parte de los representantes legales de los municipios asociados, se hayan aprobado los estatutos y se haya realizado la publicación del convenio y los estatutos (DNP, 2013a: 31).
Áreas Metropolitanas	Constitución Política (artículo 319), Ley 388 de 1997, , Ley 1454 de 2011 (artículo 15), Ley 1625 de 2013	Presentación de la iniciativa para promover su creación: los Alcaldes de los Municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos Municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos Municipios. Los promotores del Área Metropolitana deben elaborar el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa,

		<p>donde se precise al menos los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación; y fuentes de los aportes de las entidades territoriales que la conformarían.</p> <p>El proyecto se entregará a la Registraduría quien someterá a consulta popular el proyecto, el cual se entenderá aprobado por el voto afirmativo de la mayoría de los votantes.</p> <p>Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable, los Alcaldes y los presidentes de los respectivos concejos municipales protocolizarán la conformación del Área Metropolitana. En dicha protocolización deberán definir las atribuciones, financiación y autoridades del Área, así como las funciones que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social (DNP, 2013a: 35).</p>
Provincias Administrativas y de Planificación - PAP-	Ley 1454 de 2011 (artículo 16)	<p>Identificación de problemáticas comunes, la cual se constituye en el objeto de la asociación, las cuales deben inscribirse en una de las siguientes: gestión ambiental, servicios públicos u obras regionales.</p> <p>Solicitud presentada por el Gobernador, los alcaldes municipales del mismo departamento o del 10% de los ciudadanos de estos municipios.</p>

		Aprobación, mediante ordenanza, por parte de la Asamblea departamental que autorice su constitución (DNP, 2013a: 34).
Regiones Administrativas y de Planificación - RAP-	Constitución Política (artículo 306), Ley 1454 de 2011 (artículo 16), Decreto 3680 de 2011	<p>Solicitud de los departamentos interesados en constituir, mediante convenio, una Región Administrativa y de Planificación.</p> <p>Concepto de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes (DNP, 2013a: 34).</p>
Región Administrativa y de Planeación Especial -RAPE- **	Constitución Política (artículo 325), Ley 1454 de 2011 (artículo 30)	<p>Aprobación previa por parte del Concejo Distrital y las asambleas departamentales mediante Acuerdo Distrital y Ordenanza Departamental respectivamente.</p> <p>Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.</p> <p>Suscripción de un convenio por parte de los mandatarios seccionales.</p> <p>Cumplir con los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen relacionados con su financiación y funcionamiento (DNP, 2013a: 39).</p>
Regiones de	Ley 1454 de 2011	Presentación de la iniciativa de conformación parte de las

Planeación y de Gestión -RPG-	(artículo 19)	entidades territoriales y de asociaciones entre entidades territoriales (DNP, 2013a: 38).
Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales	Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 489 de 1998 (artículo 95), Ley 1450 de 2011 (artículo 8), Ley 1454 de 2011 (artículo 9)	<p>Suscripción de un convenio interadministrativo o de un Contrato Plan entre dos o más corporaciones autónomas regionales.</p> <p>Por sus características las Asociaciones de CAR deberían estructurarse a partir del manejo integrado de cuencas, donde converjan en su jurisdicción dos o más CAR.</p> <p>Este tipo de esquema guarda relación con las Provincias Administrativas y de Planificación - PAP, ya que éstas últimas podrían estructurar programas de gestión ambiental en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico (DNP, 2013a: 40).</p>
Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos	Constitución Política (artículo 89, 289, 337), Ley 191 de 1995, Ley 1454 de 2011 (artículo 9)	<p>Con la asistencia y previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, los alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos fronterizos pueden celebrar convenios de cooperación e integración con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino.</p> <p>Los alcaldes y gobernadores requieren el aval previo por parte de los concejos municipales y asambleas departamentales respectivamente (DNP, 2013a: 41).</p>
Alianzas Estratégicas de	Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998,	De acuerdo a su naturaleza y propósito las alianzas pueden involucrar a la empresa privada, ONG, organizaciones

Orden Económico	Ley 1150 de 2007, Ley 1454 de 2011 (artículo 16, 30)	productivas locales o regionales, gremios, empresas de economía mixta, la cooperación internacional, las entidades territoriales y entidades nacionales, para lo cual se debe revisar el marco jurídico vigente para cada alianza en particular, de acuerdo a los actores involucrados (DNP, 2013a: 41).
Asociaciones de Áreas Metropolitanas	Ley 1454 de 2011 (artículo 15)	Los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus Juntas Metropolitanas pueden conformar la asociación mediante contrato-plan, el cual es asimilable a un convenio interadministrativo (DNP, 2013: 34).
Asociaciones de Distritos Especiales	Ley 1454 de 2011 (artículo 13)	Mediante convenio interadministrativo o contrato plan suscrito por los alcaldes mayores. Requiere la aprobación previa de los concejos distritales. Plan de acción de mediano plazo (DNP, 2013a: 36).
Asociaciones de departamentos	Ley 1454 de 2011 (artículo 12)	La Asociación de departamentos se conforma mediante convenio o contrato plan suscrito por los gobernadores de cada departamento, con previa autorización de las asambleas departamentales, bajo un marco de acción que integre los planes de desarrollo bajo un modelo conjunto de planificación integral (DNP, 2013a: 37).

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Departamento Nacional de Planeación -DNP-. 2013a. *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*.

*Las normas que regulan las asociaciones de entidades territoriales aplica para la gran mayoría de los esquemas de asociación, ya que regulan aspectos genéricos relacionados con los procedimientos, solicitudes, financiación y propósitos de las asociaciones. La diferencia sustancial radica en los objetivos (sectoriales), los condicionantes (aspectos económicos, geográficos, poblacionales) y los actores a intervenir. En este punto se tratarán los requerimientos para la asociación de municipios.

** Aplica para el caso del Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste y el Distrito Capital.

Dentro de la gama de posibilidades de asociación y colaboración intermunicipal, se tienen: Asociación entre municipios, Asociación entre municipios como entidades públicas, Provincias, Provincias Administrativas y de Planificación, Comité de Integración Territorial, Áreas Metropolitanas, Regiones de Planeación y Gestión -RAP-, Asociación entre entidades públicas y/o privadas, Alianzas estratégicas de orden económico y los Centros Provinciales de Gestión Agro-empresarial -CPGA-.

Actualmente, en Colombia existen 49² asociaciones intermunicipales vigentes (ver figura 1), creados entre 1990 y 2013. La mayoría de estas asociaciones se encuentran en el departamento de Antioquia, con once (11) asociaciones, seguido por los departamentos de Santander y Valle del Cauca con seis (6) asociaciones cada uno y Córdoba con cinco (5) (DNP, 2013b, p. 21). Ello concuerda con la constante promoción y fortalecimiento de diferentes figuras de integración y desarrollo regional que el departamento de Antioquia ha implementado desde la década de 1980 y con mayor fuerza en la década de 1990 mediante el Plan Estratégico de Antioquia y su objetivo de integración regional (Zapata, 2012).

Llama particularmente la atención que de las 49 asociaciones intermunicipales, 42 se conformaron bajo la figura Asociación de municipios, con un promedio de entre tres (3) y siete (7) miembros; aunque se destaca la existencia de tres (3) asociaciones con más de 40 municipios miembro (DNP, 2013b, p. 12). También es importante destacar que de las 49 asociaciones, seis (6) fueron constituidas entre 1990 y 1994, es decir antes de la Ley 136 de 1994 que dio vía libre a la cooperación intermunicipal; la mayoría de ellas, unas 30 asociaciones, fueron creadas entre 1994 y el 2011; finalmente, cinco (5) asociaciones fueron creadas luego de la promulgación de la Ley 1454 de 2011 que fortalece este tipo de cooperación mediante la introducción de instrumentos para su gestión, denominados instrumentos de política territorial y desarrollo, como son los contrato-plan y las alianzas público-privadas.

Y aunque las motivaciones y propósitos de la cooperación intermunicipal están en función de los problemas y necesidades que tienen en común los municipios, como el desarrollo territorial y la competitividad, actividades económicas que necesitan impulso, protección del medio ambiente, el mejoramiento en la provisión de servicios públicos, obras de infraestructura y obras de inversión con impacto social, se crearon asociaciones municipales en función del contexto colombiano de conflicto y violencia. Más exactamente, el Departamento Nacional de Planeación reconoce que:

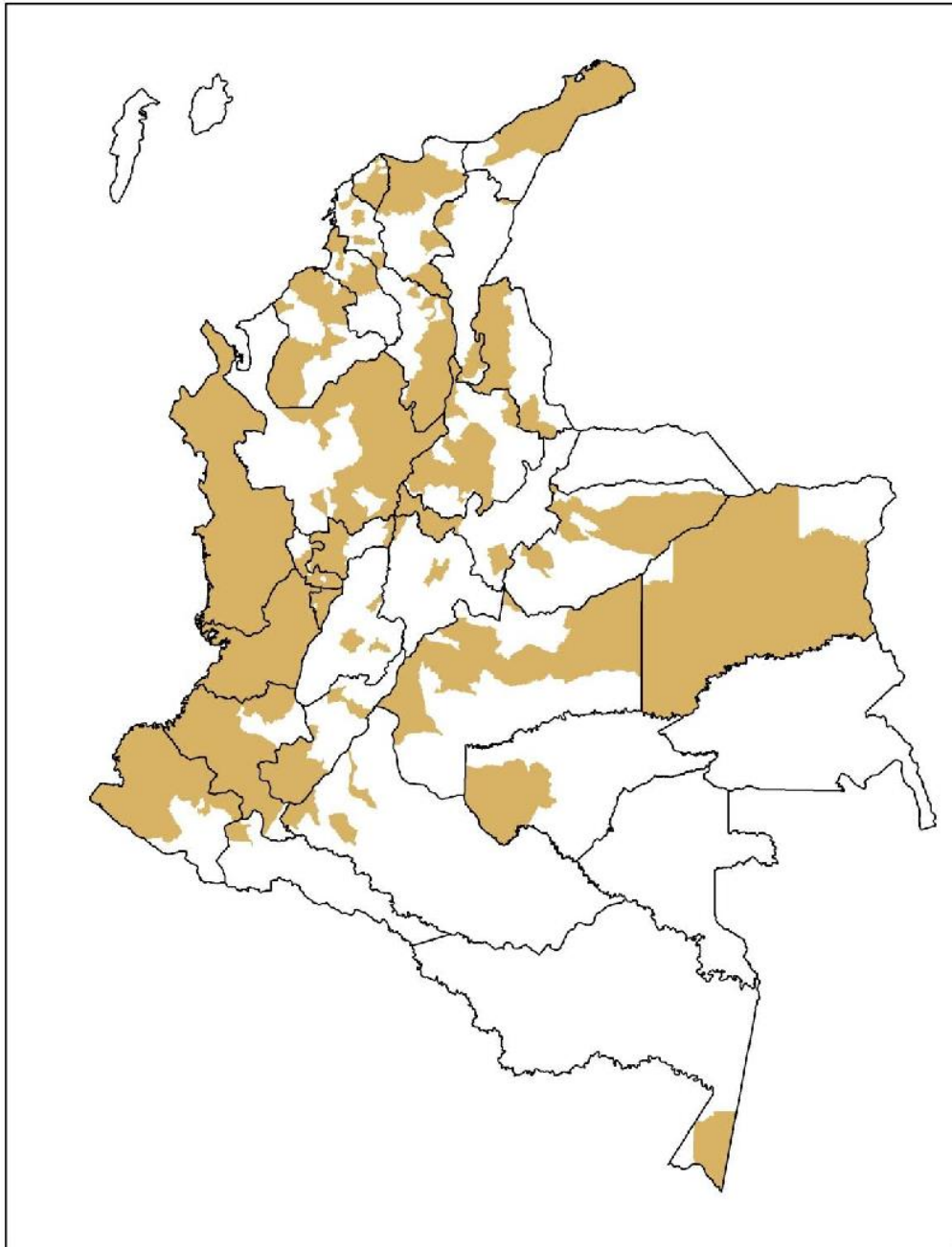
² Dentro de esta cantidad también se contabilizan 7 que ya iniciaron el proceso de conformación y están cumpliendo los requerimientos de ley.

Con posterioridad a la expedición de la Ley, hasta el 2003 nacen algunas de las asociaciones que estuvieron relacionadas con los procesos de Laboratorios de Paz y con proyectos de convivencia pacífica, y que hoy aún continúan trabajando, tales como ASOPATÍA y la Asociación de municipios del Alto Ariari (AMA) (DNP, 2013b, p.30).

Sin embargo, las motivaciones más recientes para la conformación de esquemas asociativos entre municipios se centran en preocupaciones y metas de tipo, ambiental, económico, urbano-regional, sociocultural y político-institucional.

Figura 1.

Localización de procesos asociativos municipales vigentes en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación -DNP-. 2013b. Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Información sistematizada sobre su creación, objetivos, miembros, localización y propósitos. p.23.

En el informe sobre el *Balance de los Esquemas Asociativos territoriales vigentes en Colombia* realizado por el Departamento Nacional de Planeación a julio de 2013, se daba cuenta que *“la mayoría de las asociaciones propenden por el desarrollo integral de sus territorios, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios asociados y la formulación e implementación proyectos de interés regional en múltiples sectores”* (DNP, 2013b, p.34, cursiva en original). Sin embargo, al momento de redactar sus funciones y propósitos en sus convenios de constitución o estatutos estos eran muy amplios y generales, evidenciando así falencias de planificación.

Asimismo, el informe daba cuenta de los logros y desafíos de cada uno de los 49 esquemas asociativos en Colombia según su trayectoria y antigüedad. Entre los logros generales, se destacan:

- Las asociaciones territoriales permiten la creación de espacios de diálogo entre los municipios asociados y con las entidades aliadas que apoyan el proceso.
- La concertación de un inventario de problemáticas comunes y proyectos de interés regional y la interlocución lograda con autoridades de los niveles departamentales y nacionales.
- Atención oportuna y eficiente a los problemas focalizados mediante su intervención por medio de proyectos específicos de alcance regional. Aquí sobresalen los proyectos de infraestructura y conexión vial, así como la gestión de residuos sólidos.
- El incremento del apoyo por medio de la asistencia técnica en diversos sectores.
- Las asociaciones con mayor trayectoria, manifiestan logros obtenidos en el marco de procesos de mayor duración, especialmente en la participación en la elaboración de planes y programas.
- La promoción de procesos de reconciliación y convivencia pacífica promovidos en los territorios (DNP, 2013b, p.36).

Por otra parte, el principal desafío es “la falta de fuentes de financiamiento que garanticen la operación y sostenibilidad de la labor de las asociaciones (...) y la dificultad de concretar el apoyo de los gobiernos departamentales y del Gobierno Nacional en la ejecución de sus propósitos” (DNP, 2013b, p.38). Otros desafíos se concentran en tres categorías: operativas, técnicas y políticas.

- Operativas: Limitadas fuentes de financiamiento para los esquemas asociativos y restricciones logísticas para facilitar la operación: una sede de trabajo, un equipo técnico, medios de trabajo (papelería, transporte, dotaciones iniciales).
- Técnicas: Faltan orientaciones técnicas sobre distintos esquemas asociativos; falta articulación entre grandes objetivos y lineamientos de planes nacionales,

departamentales, municipales, con las visiones subregionales; pocas agendas o planes de acción de mediano y largo plazo que organicen las actuaciones de la asociación; y vacíos jurídicos en la reglamentación de algunas figuras de asociatividad.

- Políticas: Dificultad en la interlocución con autoridades departamentales para que apoyen el proceso de asociatividad municipal y que se interesen por compartir la visión regional que nace desde las asociaciones; desconocimiento por parte de autoridades departamentales y sectoriales de los principios y criterios del desarrollo regional; dificultad de las asociaciones para acceder directamente a los recursos del Sistema General de Regalías -SGR , pues el Fondo para el desarrollo regional, es asignado a los departamentos, que no necesariamente tiene las mismas prioridades de desarrollo que los municipios asociados; la voluntad política de las autoridades que los conforman o de los que mandatarios que comienzan sus periodos de gobierno no es continua, y con el cambio de gobiernos estos procesos pierden sostenibilidad: percepción negativa de los procesos de asociatividad, dadas las malas experiencias en procesos de contratación; falta de respuesta del gobierno nacional a las iniciativas que surgen en los esquemas asociativos; y hace falta una política o estrategia clara de fortalecimiento a las asociaciones territoriales (DNP, 2013b, p. 39).

Finalmente, las recomendaciones expresadas por los directivos y personal a cargo de las 49 asociaciones municipales fueron:

- Compilar y socializar el régimen de contratación aplicable para efectos de la suscripción de convenios interadministrativos con otras entidades públicas.
- Promover el cumplimiento de la normatividad para las asociaciones.
- Reglamentar los aportes para funcionamiento por parte de los municipios asociados, así como las posibles inversiones que realicen.
- Definir esquemas de organización flexibles, donde no necesariamente la gestión de los asuntos comunes se tome a través de estructuras jerárquicas, sino pensar en alternancia de liderazgos entre los asociados, con una periodicidad definida.
- Crear incentivos para que los departamentos apoyen los procesos asociativos entre sus municipios, respetando la autonomía de los alcaldes para impulsar estos procesos.
- Acelerar los procesos que se adelantan en la contratación y ejecución de convenios celebrados con las asociaciones de municipios (DNP, 2013b, pp. 40-41).

Otras recomendaciones giraron alrededor de la necesidad de creación de programas de capacitación para los integrantes de las asociaciones, reglamentar las competencias de las asociaciones y ofrecer herramientas para la integración de instrumentos de planeación

estratégica con los de ordenamiento territorial.

La Colaboración Intermunicipal en Colombia: el Caso de las Provincias y las Áreas Metropolitanas

Independiente de la figura o modalidad de asociación que seleccionen los municipios, lo que buscan es aprovechar las ventajas que esta genera. Tal como lo expone Cravacuore (2016), las ventajas del asociativismo intermunicipal son: generación de economías de escala, incremento del poder de negociación, innovación de los instrumentos de planeación y gestión, mejoramiento de las capacidades institucionales y generación de información de los problemas y del territorio. Y en el caso colombiano, se esperaba que todas esas ventajas apuntaran a la transformación de la organización territorial del país, reclamo que ha estado presente durante todo el siglo XX y aún se mantiene (Acevedo, 2010; Porras y Maldonado, 2005; Castro y Gaviria, 2005; Hernández, 2003).

Es así como de los esquemas asociativos no solo se espera que ayuden al ordenamiento del territorio y al fortalecimiento de los procesos de planeación, sino que se espera que se conviertan en instrumentos válidos para avanzar en institucionalidad territorial (Federación colombiana de municipios, 2001, p. 3), mediante el incremento de las capacidades institucionales de los municipios. Lamentablemente no todos los esquemas asociativos logran aprovechar dichas ventajas de la misma manera ni en el mismo período de tiempo, ya que variables asociadas al financiamiento, capacidades, contexto y actores en el territorio inciden en el proceso asociativo. A continuación se apela a las provincias y las áreas metropolitanas como ejemplos de colaboración intermunicipal dispares, con potencialidades y desafíos similares.

Las Provincias

En Colombia, el gobierno nacional promueve los esquemas asociativos (entre ellos las provincias administrativas y de planificación y áreas metropolitanas) para que entidades territoriales económicamente desarrolladas se asocien con las más débiles, de manera que se hagan efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial (Ley 1454 de 2011, artículo 9).

Dos condicionamientos para la constitución de provincias están relacionados con el aspecto geográfico, ya que se requiere que los municipios que constituyan la provincia sean geográficamente contiguos y cuenten con financiación, ya que no pueden generar cargos al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema

General de Regalías (Ley 1454 de 2011, artículo 16). Además, deben cumplir con las regulaciones en materia de saneamiento, responsabilidad y transparencia fiscal (Chamorro, 2012). Entonces, las provincias deben constituir un patrimonio independiente para su sostenimiento, aspecto trascendental en cuanto de los 1.123 municipios que tiene el país, el 90% pertenece a la sexta categoría³, es decir, son municipios con menos de 10.000 habitantes y con ingresos anuales menores a US \$3.5 millones, lo que hace que la asociación dependa de la voluntad política de los gobernantes de turno para asociarse y la capacidad de destinar parte de sus escasos ingresos propios a la nueva figura administrativa.

Hasta 2015 no existían provincias constituidas en Colombia, según la Ley 1454 de 2011, pero, es una figura que puede tener un potencial económico especialmente en el marco de la política de internacionalización de regiones. En palabras de Uribe:

Aunque este modelo territorial no le da a las provincias unas funciones claras como entidad local, sí se pone en consonancia con tendencias mundiales, tanto de Europa como de América Latina, donde este tipo de espacios juegan un papel protagónico dentro del contexto de una economía de mercado y, así mismo, no desconoce el rol (aunque ciertamente confuso) que tuvieron las provincias en el desarrollo histórico del ordenamiento territorial del país (2011, p. 83).

Pero en julio de 2016, en el marco del 28º Encuentro de Dirigentes del Suroeste Antioqueño, se propuso la creación de la primera provincia rural de Colombia, ubicada en el departamento de Antioquia y con once (11) municipios miembros. Se trata de la *Provincia de Cartama* (ver figura 2), compuesta por los municipios de Jericó, Támesis, La Pintada, Valparaiso, Caramanta, Tarso, Pueblorrico, Montebello, Santa Bárbara, Fredonia y Venecia.

Una de las ventajas que aprovecharía la nueva provincia sería la relocalización en este territorio de la Fábrica de Licores de Antioquia, principal licorera del departamento de Antioquia, así como una nueva microcentral hidroeléctrica y los recientes megaproyectos de conexión vial que se han venido realizando en la subregión para conectar el occidente del país con la región Caribe (Gobernación de Antioquia, 2016). Asimismo, se reconoce la conectividad de la subregión del suroeste con el Eje cafetero, el Occidente, el Caribe y el centro del país, de ahí la importancia potencial en materia económica de la nueva provincia.

Se denomina como provincia rural en tanto los municipios que se asocian tienen poca población y son mayoritariamente rurales. El nombre de provincia se toma del Río Cartama que atraviesa la región, inclusive 9 de los 11 municipios hacen parte de la cuenca de este río. Esto hace que compartan aspectos geográficos y dinámicas territoriales, así como

³ En Colombia, la Ley 617 de 200 establece una categorización de los municipios y departamentos en función de su población e ingresos.

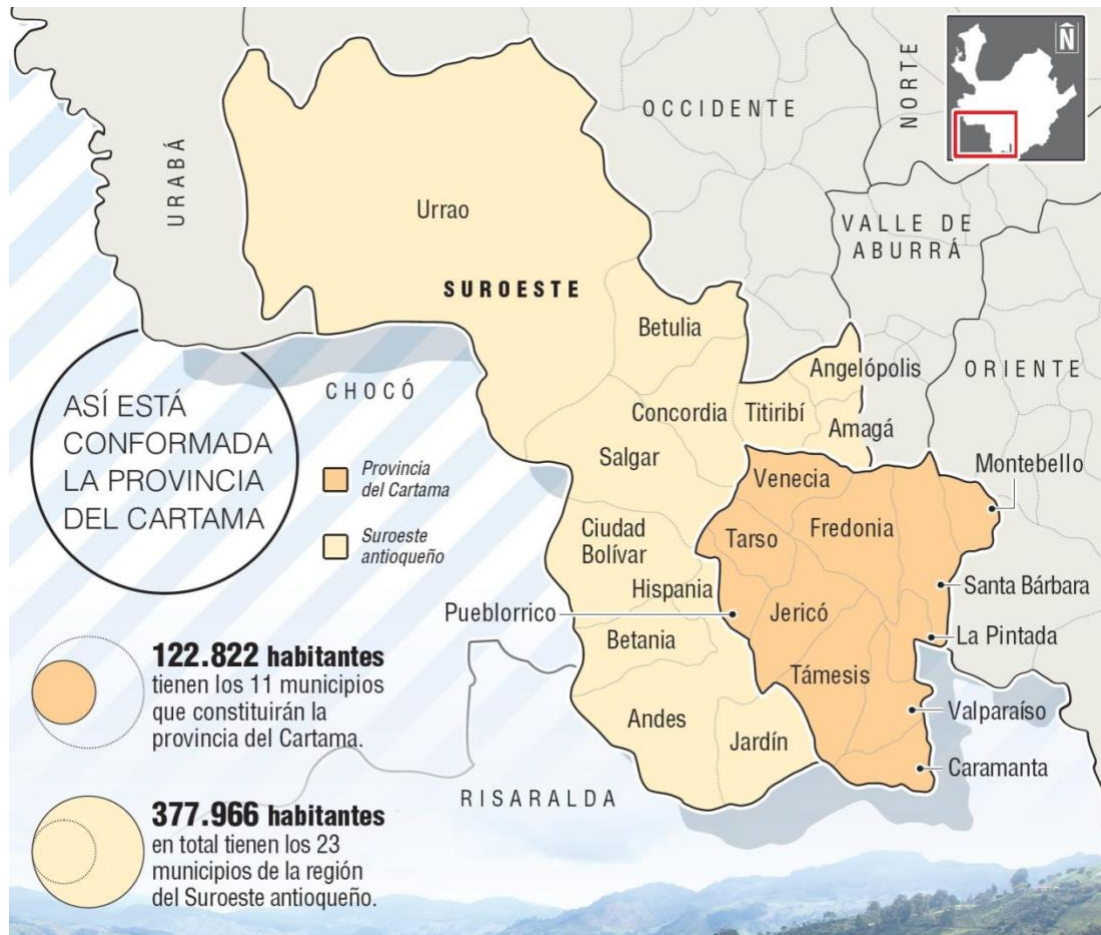
similitudes económicas y sociales, lo cual va en consonancia con la recomendación que hacía Acevedo (2010): “Abordar nuevas formas de ordenamiento territorial basadas en Cuencas Hidrográficas o Sistemas Ambientales Estratégicos” (p. 3).

La Cuenca del Río Cartama, importante afluente de la región, sería el escenario físico de este nuevo territorio legalmente constituido como provincia y cuya creación genera competitividad al territorio y la posibilidad de pedir al gobierno nacional, competencias diferenciadas en temas como transporte público, medio ambiente y servicios públicos; con el fin de propiciar soluciones integrales e integradoras que favorezcan el desarrollo colectivo (Gobernación de Antioquia, 2016, s.p.).

Según el cronograma establecido, la Provincia de Cartama quedaría formalizada a finales de 2016, cuando la Asamblea de Antioquia aprobara su creación mediante ordenanza. Lo cierto es que la voluntad política de los alcaldes y concejales de los municipios miembros hizo que para agosto de 2016, nueve concejos municipales ya hubiesen aprobado la solicitud de sus respectivos alcaldes y se esperaba que para septiembre de ese mismo año, lo hicieran los dos municipios restantes. Finalmente, el acuerdo se firmó el 25 de septiembre de 2016 y se radicó el 24 de octubre para el debate en la Asamblea Departamental, la cual un mes más tarde aprobó la Provincia de Cartama mediante las ordenanzas 42 y 43 de 2016 que la organiza y constituye, respectivamente.

Figura 2.

Localización de la Provincia de Cartama en la subregión del Suroeste del departamento de Antioquia



Fuente: Gobernación de Antioquia, foto: Estaban Vanegas, infografía: El Colombiano, 2016.

Aunque se quiere aprovechar el hecho que la provincia no requiere un monto específico por cada municipio que lo conforma, ya que en la provincia los municipios ponen recursos en la medida de sus capacidades, de ahí por ejemplo que inicialmente se establezca un presupuesto basado en el dos por mil del impuesto predial⁴; preocupa su financiamiento y sostenibilidad en el largo plazo, de ahí que “el IDEA [Instituto para el Desarrollo de Antioquia] y el Área Metropolitana se unieron a la iniciativa y la están apoyando con un modelo -ya sea plusvalía u otro mecanismo- para seguir adelante con la provincia” (El Tiempo, 2016). Además, se está pensando en rotar la sede, para que así todos los municipios se sientan incluidos y en igualdad de condiciones frente a los demás.

⁴ “La provincia financiará con recursos de los municipios y la Gobernación, para esto, los primeros aportarán el dos por mil del impuesto predial y la Gobernación aportará la misma cantidad” (El Espectador, 2016).

Finalmente, algunos de los asuntos de interés para la provincia son:

- Vías Pacífico 1, 2 y 3: las súper autopistas que cambiarán y transformarán la realidad de la región.
- Bioparque BioSuroeste: permitirá buscar soluciones conjuntas de base tecnológica a dificultades de residuos sólidos, pensando en un laboratorio de ciencia, innovación y tecnología para el sector agrícola y proyectándolo a ser la primera etapa de la Gran Empresa de Desarrollo Agropecuario de Antioquia, además de contar con un componente de turismo ambiental.
- Generación de Energía: demuestra el avance de los municipios en el tema de sostenibilidad fiscal.
- Clúster agrícola y ambiental: permitirá un desarrollo sostenible cuidando del ambiente.
- El desarrollo del turismo: una realidad para el Suroeste, un turismo planificado que permita visibilizar las bondades de nuestro territorio.
- Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia -FLA: como parque temático que dinamizará, no solo la economía de la región, sino el sector turístico; una moderna planta con tecnología de punta y estándares internacionales (El suroeste, 2016).

Las Áreas Metropolitanas

En Colombia existen seis (6) áreas metropolitanas formalizadas y reconocidas legalmente, en donde habita el 30% de la población del país (ver figura 3): Área metropolitana del Valle de Aburrá, Área metropolitana de Cali, Área metropolitana de Barranquilla, Área metropolitana de Bucaramanga, Área metropolitana de Cucutá, Área metropolitana de Valledupar y Área metropolitana de Centro Occidente, todas constituidas entre 1980 y 1991, excepto la de Valledupar que fue constituida en 2005.

Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo⁵, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación

⁵ El municipio núcleo es definido según sea capital de departamento o sea el de mayor categoría.

de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625 de 2013, artículo 2).

Este tipo de colaboración intermunicipal se ha concentrado en los sectores de transporte público y conexión vial, políticas de ordenamiento territorial y protección del medio ambiente, vivienda, obras públicas y políticas de seguridad, entre otros, en tanto estos hacen parte de los hechos metropolitanos⁶, los cuales son prioridad de ser intervenidos por las áreas metropolitanas según la norma que las regula; aunque no todas las áreas metropolitanas puedan mostrar avances significativos en esas áreas. Ello prioriza el propósito de este tipo de colaboraciones en la racionalización, en tanto deben ejecutar obras de interés metropolitano, beneficiando a mínimo dos de sus municipios miembros.

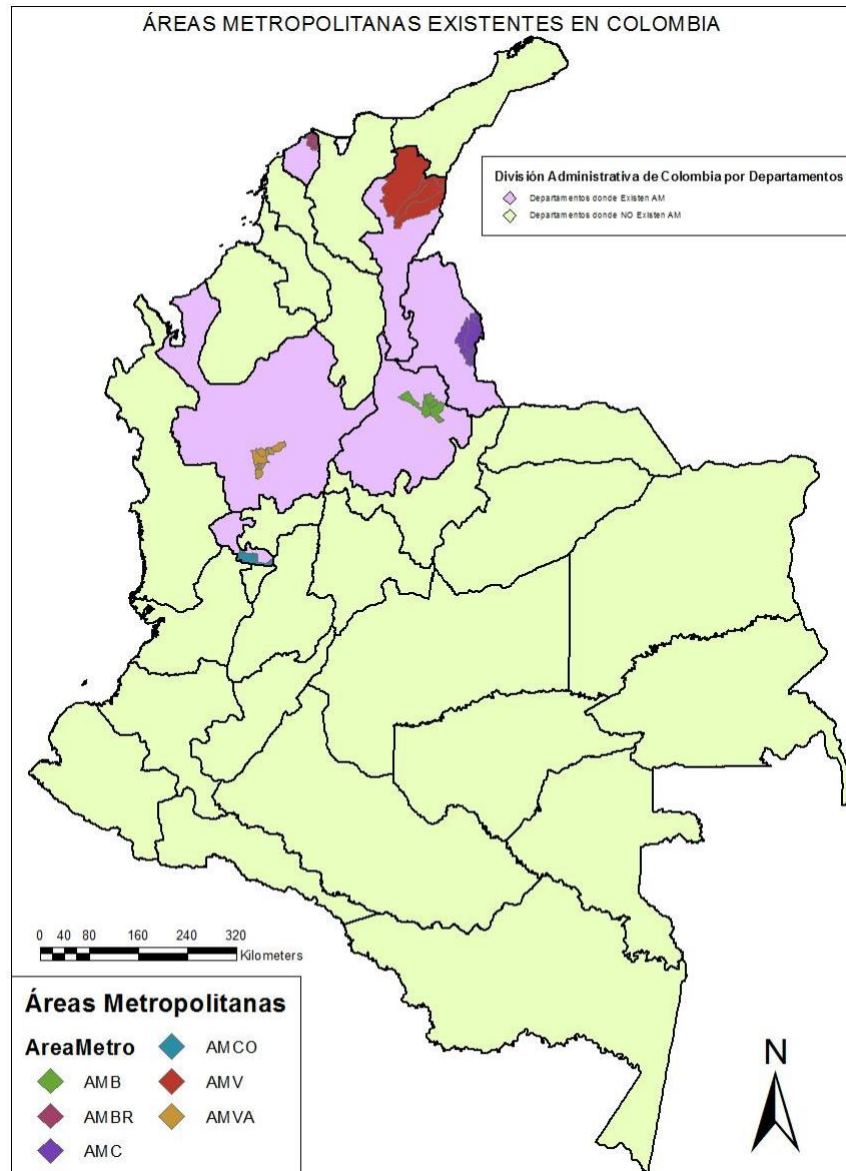
Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado (Rodríguez, 2013, p. 20).

El bajo número de áreas metropolitanas constituidas, frente a las 49 asociaciones de municipios expuestas en el acápite anterior, se debe a que aquellas tienen más condicionamientos legales que cumplir (Ley 1625 de 2013, artículo 8), que además incluye una consulta a la ciudadanía (Ley 1757 de 2015), lo cual la hace más costoso y toma más tiempo que la constitución de otras figuras asociativas. Adicionalmente, su financiamiento es complejo, ya que el patrimonio y rentas de las áreas metropolitanas se constituye principalmente de una parte de impuestos locales, parte de tarifas de prestación de servicios, así como de otros recursos autorizados por las leyes 1454 de 2011, la 1625 de 2013 y la 1757 de 2015.

Figura 3.

Localización de las áreas metropolitanas reconocidas legalmente en Colombia

⁶ Los *hechos metropolitanos* son definidos como: “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625 de 2013, artículo 10).



Fuente: Rodríguez, José (2013). *La asociatividad territorial en Colombia: una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio*. Pág. 30.

En el caso particular del Área metropolitana del Valle de Aburrá, la primera en constituirse en el país, es necesario destacar su eficiente gestión en sectores como el transporte público, ya que desde la década de 1990 ha reorganizado el transporte público de los municipios miembros, permitiendo la entrada de transporte público sostenible, de bajo costo para el usuario, con alcance metropolitano e introduciendo energías limpias (caso el metro

metropolitano). Esta experiencia y buena gestión, le ha permitido ser “referente de todas las demás en cuanto manejo de procesos de implementación de políticas metropolitanas, a la vez que brinda asesorías técnicas y acompañamiento a los municipios que desean hacer el mismo esquema asociativo en sus territorios” (Rodríguez, 2013, p. 31).

Respecto al Área metropolitana de Bucaramanga, Rodríguez (2013) afirma que ésta inicialmente se configuró como una asociación de municipios, que evolucionó en un área metropolitana, convirtiéndose en una experiencia única y novedosa en su proceso. Esta área metropolitana fue “creada para estructurar la planificación estratégica y desarrollo subregional basándose en el componente físico de interrelación del conjunto de municipios” (p. 32). Actualmente, incide en las políticas de renovación urbana y la de turismo, esto último debido a la anexión de municipios se convirtió en un área metropolitana extendida (con algunos municipios no conurbados) con un fuerte desarrollo turístico. Finalmente, una anotación particular requiere el Área metropolitana de Valledupar, la más reciente, en tanto sus municipios miembros son de tendencia rural.

Conclusiones: Potencialidades y Desafíos

La ley 1454 de 2011 apostó por un mejor proceso de ordenación y planeación del territorio basado en la diversidad de municipios que tiene el país, aspecto que entraría a cumplir con los desafíos del proceso de descentralización y la competitividad de Colombia. En este sentido, se espera que no solo el gobierno nacional emita las directrices, sino que los municipios mediante las diferentes figuras asociativas que la norma ofrece, puedan definir sus problemas y las formas de resolverlos. Ello no solo fortalecerá sus relaciones con otros entes territoriales, sino que se espera puedan concretar sus funciones y competencias sobre la base del fortalecimiento de sus capacidades institucionales en términos técnicos, fiscales y administrativos.

Se mantiene la búsqueda del cumplimiento de los principios de subsidiariedad, complementariedad, justicia territorial y equidad territorial, por lo que se espera que los diferentes esquemas asociativos ayuden a una verdadera integración del territorio y su desarrollo, aprovechando recursos financieros, técnicos, así como los instrumentos de gestión que se despliegan para este fin. Con ello, también se espera que “la dinámica regional no controvierta la dinámica local y las posibilidades de interacción entre la Nación y los territorios respeten la autonomía local” (Federación colombiana de municipios, 2011). En últimas, lo que se busca es que los esquemas asociativos se implementen con la base de “aportar a la necesidad de pensar territorios en función de la población, y no en función de lo que el Gobierno central piensa que debe ser el territorio” (El Tiempo, 2016).

En el marco de la política fiscal colombiana que se viene implementado desde el 2001, la

cual es de tendencia re-centralista y que limita la autonomía de los municipios, especialmente de los más pequeños y con menos ingresos (Zapata, 2016), la figura de las provincias “adquiere mayor importancia en municipios con escasos ingresos propios, los cuales por lo general presentan mayores dificultades para realizar la gestión territorial correspondiente” (Rodríguez, 2013, p. 13).

A pesar de la abundante regulación relacionada con los esquemas asociativos intermunicipales, aún persisten críticas relacionadas con la limitación de la autonomía territorial para los procesos de ordenamiento del territorio y planeación, así como con la falta de una política integral y estratégica del ordenamiento territorial de la nación. Esta crítica se fundamenta en parte por la falta de una visión integral del territorio que comprenda la relación naturaleza-cultura y no una plataforma sobre la cual promover las actividades económicas. Otras críticas están en función de la falencias en incorporar al ordenamiento el territorio marítimo, la negación de la diversidad multiétnica, centrar la mirada en las ciudades y no en las regiones, entre otros (Acevedo, 2010).

En contraste, se tienen algunos desafíos que deben superar los esquemas asociativos en Colombia. En primer lugar, el requerimiento de instrumentos, de voluntad política y financiación para sostenerlos en el tiempo y lograr una verdadera justicia territorial y una mejor la calidad de vida de los habitantes. Tal como se expresó en el acápite anterior, existen asociaciones intermunicipales de más de dos décadas; sin embargo, ello no ha significado más bienestar para sus habitantes debido a que en el marco del proceso de descentralización y sus reformas se ha generado una contradicción: por un lado, se ha mejorado el bienestar de la población, en tanto se evidencia un incremento de las necesidades básicas satisfechas; pero de otro lado, también se han incrementado las brechas territoriales, por lo que los municipios más pobres tengan una alta dependencia de las transferencias nacionales, lo que hace dificulta las posibilidades de cooperación intermunicipal desde el punto de vista de su financiamiento.

Si bien en Colombia existe una abundante regulación de los dineros públicos y se presiona a los entes territoriales para que mantengan un adecuado desempeño fiscal, así como entidades de control de la gestión pública que vigilan a los diferentes niveles de gobierno, se hace necesario definir la vigilancia sobre los esquemas asociativos para evitar actos de corrupción y beneficios de intereses privados en el marco de los macroproyectos que se están proponiendo para las regiones. Aunado a esto, otro de los desafíos es la participación ciudadana y el control social de los esquemas asociativos. A pesar de que algunas figuras son de larga tradición, no tienen un componente de participación ciudadana.

Con respecto a las economías de escala y las sinergias y alianzas competitivas que se espera promuevan la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, no es claro cómo se promueve el desarrollo que garantice beneficios equitativos para los

municipios miembro. Por ejemplo, en el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá no puede decirse que los municipios de Barbosa, Caldas e Itagüí hayan incrementado su capacidad económica, de hecho han visto deteriorados algunos indicadores económicos y sociales como los asociados a seguridad y niveles de calidad de vida. Esto está relacionado con uno de los desafíos a nivel mundial de las áreas metropolitanas: la delimitación de su ámbito territorial (Rodríguez, 2013, p.15). En el caso del departamento de Antioquia, es claro que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá tiene una fuerte incidencia en municipios cercanos que no pertenecen formalmente a ésta.

Algunos cuestionamientos por parte de la Federación colombiana de municipios frente a la regulación de los esquemas asociativos en 2011, eran: ¿Por qué crear diferentes tipos de figuras asociativas o de integración que en general hacen lo mismo?, ¿Por qué unas son beneficiarias de incentivos y otras no?, ¿Por qué algunas tienen una prohibición expresa frente a la generación de gastos de funcionamiento y otras no? y ¿Cuáles son los mecanismos de interlocución entre las regiones y los municipios cuando estos últimos no tienen representación dentro del consejo regional administrativo y de planificación? Asimismo, cuestiona la falta de compromiso de la Ley 1454 de 2011 con respecto a la autonomía municipal, la cual tampoco se fortaleció en los mecanismos de asociatividad territorial, por lo que “existen temores sobre la manera como la autonomía local se verá presionada desde lo nacional a partir del enfoque de desarrollo regional o los mecanismos asociativos a los cuales se sujeta desde la norma la relación entre la Nación y los territorios” (Federación colombiana de municipios, 2011).

Pero, tal vez el desafío más importante es la sostenibilidad financiera de los esquemas asociativos, tal vez con excepción de las áreas metropolitanas que cuentan con varias fuentes de financiamiento, además de otros incentivos por parte del gobierno nacional. La ley “no asigna recursos para el desarrollo de todos los mecanismos asociativos propuestos. Su sostenibilidad está condicionada a la capacidad de los municipios para generar ingresos propios y este hecho presionará aún más los limitados presupuestos locales” (Federación colombiana de municipios, 2011). Complementariamente, Rodríguez (2013) señala:

Se observa un alto grado de similitud o duplicidad entre ambos esquemas asociativos [refiriéndose a las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas] en cuanto a su estructura general se refiere. No obstante, las diferencias que se presentan en estos aspectos se inclinan en favor de las *Áreas Metropolitanas – AM*, más concretamente, en lo referente a su parte de Patrimonio y financiación, puesto que se les otorgan partidas presupuestales para su funcionamiento, las cuales están garantizadas desde el gobierno central; caso distinta para las *Asociaciones de Municipios – AdeM*, que dependen de las partidas presupuestarias voluntarias acordadas por parte de los municipios que las conforman y plasmadas en sus estatutos, con las cuales en muchos casos se incumple las fechas de entrega o incluso no se llegan a entregar los dineros en algunos periodos (p. 24-

25).

La cooperación intermunicipal en Colombia no es nueva y ha sido una intencionalidad del gobierno nacional para potenciar el desarrollo regional, lo que ha derivado un aparato institucional y normativo complejo que, tal como se evidenció, ha desencadenado en múltiples figuras o esquemas de asociación con diferentes requerimientos e incentivos. Particularmente, el impulso dado por la Ley 1454 de 2011 para lograr la tan anhelada justicia territorial aún no da sus frutos, en parte porque algunos municipios presentan deficientes presupuestos que les impide asociarse. Sin embargo, las potencialidades de la cooperación intermunicipal son cada vez más reales en el contexto actual de postconflicto, ya que en el marco del Acuerdo de paz la apuesta más importante está relacionada con el fortalecimiento de los territorios.

Referencias

Revista Políticas Públicas 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X

Acevedo, L. (2010). Críticas al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). En Ponencia presentada en la Audiencia Pública organizada por la Comisión I de la Cámara de Representantes en Manizales, 20/09/10 y en el Encuentro de Calarcá, 30/09-01/10 de 2010. Recuperado de http://admonpublica.org/wp-content/uploads/2014/11/2010_Proyecto_LOOT_Critica.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

Castro, J., & Gaviria, J. (2005). Riesgos y oportunidades actuales de la descentralización. En Seminario permanente sobre descentralización territorial, 9/10/2005. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Paginas/ordenamiento-y-desarrollo-territorial.aspx>

Chamorro, L.H. (2012). *Esquemas asociativos como instrumento para la integración y el desarrollo regional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Congreso de la República de Colombia. Acto legislativo 1 de 1968. Bogotá: Diario Oficial No. 32673, diciembre 17 de 1968.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1 de 1975. Bogotá: Diario Oficial No. 23085, enero 10 de 1975.

Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993. Bogotá: Diario Oficial No. 41146, diciembre 22 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 80 de 1993. Bogotá: Diario Oficial No. 41094 octubre 28 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 152 de 1994. Bogotá: Diario Oficial No. 41450, julio 15 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 136 de 1994. Bogotá: Diario Oficial No. 41377, junio 2 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 191 de 1995. Bogotá: Diario Oficial No. 41903, junio 23 de 1995.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. Bogotá: Diario Oficial No. 43091, julio 18 de 1997.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Bogotá: Diario Oficial No. 43464, diciembre 30 de 1998.

Congreso de la República de Colombia. Ley 617 de 2000. Bogotá: Diario Oficial No. 44188, octubre 09 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 614 de 2000. Bogotá: Diario Oficial No. 44168, septiembre 20 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 de 2001. Bogotá: Diario Oficial No. 44654, diciembre de 2001.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1150 de 2007. Bogotá: Diario Oficial No. 46691, julio 16 de 2007.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011. Bogotá: Diario Oficial No. 48115, junio 28 de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011. Bogotá: Diario Oficial No. 48102, junio 16 de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1551 de 2012. Bogotá: Diario Oficial No. 48483, julio 6 de 2012.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1625 de 2013. Bogotá: Diario Oficial No. 48776, abril 29 de 2013.

Cravacuore, D. (2016). El asociativismo intermunicipal. En Cravacuore, D. & Chacón, A. (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de municipalidades de Chile.

Departamento Administrativo de Planeación. (2009). *Perfil de la subregión del suroeste*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década*. Tomo I. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Departamento Nacional de Planeación. (2013b). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Información sistematizada sobre su creación*,

objetivos, miembros, localización y propósitos. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Departamento Nacional de Planeación. (2013^a). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: Comité Especial Interinstitucional y Comité Intersectorial de Asociatividad Territorial.

El Colombiano. (2016). Cartama, la provincia que agrupará once municipios antioqueños. Medellín: Reporte de Elizabeth Ramírez Restrepo, 30 de agosto de 2016. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/cartama-la-provincia-que-agrupara-once-municipios-antioquenos-FE4886447>

El Espectador. (2016). Gobernación de Antioquia radica proyecto de ordenanza para crear Provincia de Cartama. Bogotá: Redacción nacional. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/gobernacion-de-antioquia-radica-proyecto-de-ordenanza-c-articulo-662058>

El Suroeste, periódico regional. (2016). Aprobada la Provincia de Cartama, la primera en el Suroeste. Amagá: Redacción El Suroeste. Recuperado de <http://periodicoelsuroeste.com/noticias/regional/aprobada-la-provincia-de-cartama-la-primer-en-el-suroeste>

El Tiempo. (2016). Suroeste antioqueño tendrá la primera provincia del país. Bogotá: Reporte de David Alejandro Mercado, 11 de septiembre de 2016.

Federación Colombiana de Municipios. (2011). *La nueva ley de ordenamiento territorial y su impacto en el desarrollo territorial*. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.

Garay, L.G. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp.89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Gobernación de Antioquia. (2016). En Antioquia estaría ubicada la primera provincia rural del país. Medellín: Oficina de Comunicaciones, 21 de julio de 2016. Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/component/k2/item/969-en-antioquia-estar%C3%ADa-ubicada-la-primer-provincia-rural-del-pa%C3%ADs>

Gómez, J. (2003). El pequeño municipio y la asistencia técnica. En *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp.53-65). Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp.11-54). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Hernández, J. (2016). El asociativismo intermunicipal en Colombia. En Cravacuore, D. & Chacón, A. (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de municipalidades de Chile.

Hernández, A. (2003). Objetivos inéditos de la categorización municipal. En *Problemática de los pequeños municipio en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp. 103-125). Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Kienyke. (2016). Antioquia lidera la creación de la provincia de Cartama. Medellín: septiembre 6 de 2016. Recuperado de <http://www.kienyke.com/noticias/la-primera-provincia-de-colombia-estara-en-antioquia/>

Navas, Á. (2003). El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración, movilización política y penetración del territorio. En *Problemática de los pequeños municipio en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp.165-215). Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Maldonado, A. (2004). Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización. Balances de la situación y propuestas. *Revista Opera, 4*, 231-284.

Porras, O., & Maldonado, A. (2005). Riesgos y oportunidades actuales de la descentralización. En Seminario permanente sobre descentralización territorial, 30/11/2005. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Paginas/ordenamiento-y-desarrollo-territorial.aspx>

Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 2811 de 1974. Bogotá: Diario Oficial No. 34243, diciembre 18 de 1974.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1390 de 1976. Bogotá: Diario Oficial No. julio 6 de 1976.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 3680 de 2011. Bogotá: Diario Oficial No. 48212, octubre 4 de 2011.

Ramos, L.A. (2003). Fortalecimiento y asociación de municipios. En *Problemática de los pequeños municipio en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp.15-21). Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Rodríguez, J. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia: una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

Uribe, J. (2011). *Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Zapata, O. (2016). Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2), 67-87.

Zapata, O. (2014). La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 9(35).

Zapata, O. (2012). Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones entre niveles de gobierno. El caso del departamento de Antioquia (Colombia) y sus municipios, 1995-2009. En Bañón i Martínez, R., Sánchez Medero, G., & Tamboleo García, R., (Eds.), *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de Gobiernos Territoriales, de Gestión de la Innovación y del Cambio, y de Políticas y Servicios Públicos* (pp.127-133). Madrid: Editorial Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.